

Competencia y desarrollo

EL PODER DE LOS MERCADOS COMPETITIVOS

6

Competir en igualdad de condiciones

La política de competencia de Sudáfrica fomenta tanto prácticas justas de mercado como la potenciación económica de grupos raciales anteriormente excluidos.

La ley que hoy rige la competencia en Sudáfrica reconoce que para poder asegurar mercados abiertos, libres y competitivos es necesario abordar las injusticias del pasado. Esta ley está ejerciendo una sutil influencia en la manera de comerciar de los sudafricanos.

Tanto en los países desarrollados como en las economías recientemente liberalizadas del mundo en desarrollo, las leyes de competencia apuntan especialmente a asegurar

que los consumidores se den cuenta de los beneficios de un mercado libre y abierto.

Dado que estas leyes abordan asuntos tales como fusiones, abuso de la posición dominante en el mercado y colusión entre competidores, su objetivo es prevenir que las compañías se aprovechen de sus clientes fijando precios o escatimando en la calidad. La idea subyacente es que la verdadera competencia en el mercado produce una gama de eficiencias y beneficios conexos que las firmas competidoras se verán obligadas a transferir a los consumidores si quieren asegurarse la lealtad de sus clientes.

En los últimos años, muchos países en desarrollo han introducido nuevas leyes de competencia junto con otras reformas económicas, como la liberalización del comercio y la inversión y los programas de privatización. Mientras que algunos gobiernos simplemente han copiado las leyes de Europa, Estados Unidos y Canadá, otros piensan que esa legislación tiene que reflejar sus circunstancias nacionales específicas y su realidad histórica.

En ninguna parte esto es más evidente que en Sudáfrica, donde el antiguo régimen de apartheid impuso rígidas barreras a la participación económica de los grupos raciales clasificados como negros, de color (mestizos) y asiáticos. En



IDRC: Peter Bennett

Las leyes de competencia de Sudáfrica combinan consideraciones puramente de eficiencia económica con otras de distribución equitativa de la riqueza.

realidad el país sigue maniatado por una economía en la cual, durante más de un siglo, el poder estuvo concentrado en manos de unas cuantas firmas grandes de propiedad de blancos. El gobierno actual trata de incentivar la propiedad de empresas de base amplia y un entorno dinámico de competencia. Y esto a nivel tal que sus leyes de competencia combinan consideraciones de eficacia puramente económica con otras de distribución equitativa de la riqueza, y consideran las necesidades particulares de las firmas perteneciendo o controladas por los grupos raciales anteriormente excluidos.

Unos pocos privilegiados

Varias son las razones subyacentes a esta alta concentración de la economía sudafricana, explica Genesis, una firma consultora sudafricana que participó en investigaciones sobre políticas de competencia que apoyó el IDRC. Una de estas razones es el papel central que ha desempeñado la industria de diamantes desde fines del siglo XIX. Dado que la minería del diamante requiere el despliegue de grandes sumas de capital y de capacidad experta especializada, las compañías mineras y las organizaciones financieras que la apoyaban tenían que ser lo suficientemente grandes como para asumir esa tarea. El riesgo que implicaba el desarrollo de propiedades individuales de diamantes impulsó el aumento de la consolidación: si los inversionistas se agrupaban en consorcios grandes podían repartir el riesgo derivado de las excavaciones particulares entre una amplia gama de proyectos.

Los Goliats económicos nacidos de la industria del diamante siguieron creciendo y encabezaron la incursión, en la primera parte del siglo veinte, en la minería del carbón y el platino. Su dominio sólo se vio igualado en las postrimerías del siglo pasado por las compañías de propiedad estatal que operaban en el transporte, las telecomunicaciones, hierro y acero, petróleo y armamentos.

La otra contribución principal a la naturaleza altamente concentrada de la propiedad y participación económicas en Sudáfrica, explican los investigadores de Génesis, fue la serie de leyes y políticas colectivamente conocidas como apartheid. El sistema del apartheid, que se introdujo en la década de 1920 para fomentar los intereses de la clase trabajadora blanca de Sudáfrica (predominantemente afrikáner), favorecía a los blancos mediante cuotas de empleo, disposiciones generosas de salario mínimo, oportunidades en la educación superior y medidas de protección agrícola. Inversamente, las leyes del apartheid negaban a la mayoría no blanca todo papel económico significativo reprimiendo sus salarios, proporcionándole sólo la educación mínima y prohibiéndole la sindicalización o el ingreso a las profesiones.

Después de la caída del apartheid en 1994, el nuevo gobierno del Congreso Nacional Africano (ANC por sus siglas en inglés), tuvo razones tanto sociales como económicas para instaurar una política de competencia que abordara



IDRC: Peter Bennett

La Ley de Competencia permite prácticas anticompetitivas cuando éstas promueven la habilidad para ser competitivas de las empresas en control o propiedad de personas históricamente en desventaja.

(y potencialmente invirtiera) la naturaleza excluyente y altamente concentrada de la economía sudafricana.

Nuevo régimen de competencia

Bajo el régimen anterior del Partido Nacional, había funcionado desde 1979 un Consejo de Competencia, que sin embargo poseía un mandato limitado y un papel puramente asesor en el Ministerio de Comercio, lo que lo hacía ineficaz. Por el contrario, el aparato actual de competencia es independiente y tiene mucho más vigor. Hay tres agencias responsables de implementar la Ley de Competencia de 1999: una Comisión de Competencia que estudia posibles amenazas a la libre competencia y hace recomendaciones; un Tribunal que pondera los argumentos y emite dictámenes y una Corte de Apelaciones que revisa y puede revocar los edictos del Tribunal.

Vani Chetty, abogada que ha representado a muchas empresas comerciales ante las autoridades de competencia, cree que éstas tienen un impacto real en la vida económica de Sudáfrica. Dice que de una institución incipiente con escasa credibilidad, ha pasado a ser considerada como una institución con conocimiento y prestigio, "si bien las empresas comerciales eran los más reacios al principio y no estaban seguras de lo que tenían que hacer para cumplir con la ley de competencia, ahora están conscientes de las multas involucradas e invierten bastante dinero, tiempo y esfuerzo para asegurarse de cumplir con esa ley a todos los niveles".

De todos modos, las agencias de competencia se han visto enfrentadas a considerables desafíos, en parte porque la ley de competencia tiene dos mandatos distintos, uno económico y otro social. Ciertos objetivos de la Ley son exclusivamente económicos: su propósito declarado incluye

por ejemplo “promover la eficacia, adaptabilidad y desarrollo de la economía”; “proveer precios competitivos y opciones de productos a los consumidores” y “ampliar las oportunidades para la participación sudafricana en los mercados mundiales”. Estas metas están en consonancia con los propósitos económicos más amplios del gobierno del ANC, que adoptó políticas de libre mercado cuando conquistó el poder, y que buscó aprovechar las nuevas oportunidades de exportación surgidas al ser levantadas las sanciones económicas de la comunidad internacional contra el apartheid.

La ley de competencia fue concebida también para promover objetivos sociales como por ejemplo “(promover) una mayor repartición de la propiedad, en especial para aumentar los intereses de propiedad de las personas históricamente en desventaja”. Además, la disposición de ‘interés público’ de la ley permite que las autoridades de competencia ponderen el impacto de las fusiones sobre el empleo en un país que cuenta con una de las tasas de desempleo más altas del mundo. Este aspecto de la ley se puede ver como complemento de un conjunto más amplio de políticas y leyes que se conoce colectivamente como Potenciación económica de la comunidad negra (BEE por sus siglas en inglés), donde se usa la palabra “negra” para denotar gente de raza africana, de raza india y mestiza. El BEE apunta a promover la propiedad negra de empresas comerciales (a través de metas establecidas en estatutos de las industrias), a transferir habilidades y a ayudar al avance de las personas negras en las compañías, y alienta la creación de empleos para la mayoría negra.

Hay asuntos específicos que, según la ley, las autoridades de competencia deben examinar en casos con potencial para obstaculizar o hacer avanzar los propósitos más amplios de la BEE. Como señala Neo Chabane, investigador de la Universidad de Ciudad del Cabo, en una presentación publicada por Trade and Industrial Policy Strategies, asociado del IDRC, la ley permite prácticas anticompetitivas cuando promueve la habilidad de las empresas en control

o propiedad de personas negras para ser competitivas. “Las decisiones sobre fusiones en el interés público”, declara, “... consideran el efecto que tendrá la fusión en la habilidad de pequeños negocios o firmas de personas negras para llegar a ser competitivas”. En algunos casos, fusiones que normalmente serían rechazadas argumentando que reducen la competencia en el mercado, pueden quedar exentas si van en apoyo de las metas de la BEE, aunque las autoridades de competencia tengan el mandato de rechazar fusiones que resulten en pérdidas sustanciales de empleos.

Disensión entre la Comisión y los tribunales

Casos recientes no indican en definitiva que las autoridades de competencia se hayan puesto de acuerdo sobre una fórmula para equilibrar las metas sociales y económicas distintas (a veces contrapuestas) de la ley. Sigue habiendo distintas opiniones sobre la manera de llevar a la práctica sus objetivos.

Por ejemplo, hay un caso en que un pequeño productor de postes de madera procesados, Nationwide Poles, descubrió que estaba pagando un precio más elevado que sus competidores por su preservativo de madera, de creosota, porque la gran firma Sasol Oil ofrecía descuentos por compras de gran volumen. La Nationwide alegó que esto constituía discriminación contra firmas más pequeñas, asunto preocupante tanto para la comisión como para los tribunales, por el deseo gubernamental de ver una porción mayor de la economía en manos de compañías más pequeñas, y porque las firmas medianas y pequeñas son vistas como un camino promisorio para que las poblaciones previamente excluidas asuman un papel económico más significativo. El Tribunal de Competencia dictaminó en favor de Nationwide, basando parcialmente su determinación en que Sasol perpetraba dominio del mercado y que un diferencial de precios del 3 al 4 por ciento era suficiente para establecer una barrera a la operación más eficaz en el mercado de las firmas más pequeñas. Sin embargo, la Corte de Apelaciones revocó la decisión del Tribunal, aduciendo que no había evidencia que demostrara que la estructura de precios de Sasol había menoscabado la habilidad de competir de Nationwide.

En otro caso, la Comisión de Competencia recomendó que la adquisición de una rama de Barloworld Equipment Finance por el Wesbank se hiciera bajo ciertas condiciones. A la Comisión le preocupaba que muchos de los clientes de Barloworld (industrias pequeñas y medianas de propiedad de personas antes desfavorecidas) pudieran perder acceso al crédito después de la fusión. La Comisión deseaba asegurar que la compañía se comprometería a seguir prestando servicios a esos clientes. Sin embargo, el Tribunal opinaba que ya había varias condiciones en el mercado que protegían a los clientes, y aprobó la fusión sin condiciones.



Las autoridades de competencia en Sudáfrica tienen el mandato de rechazar fusiones que resultarían en pérdidas de empleos.

Un impacto discreto

El desacuerdo existente entre los organismos de competencia sobre si deben actuar para ratificar los componentes de “interés público” de la ley de competencia indica la presencia en el país de un debate más amplio. Por ejemplo, algunos economistas se han cuestionado si la política de competencia es un vehículo adecuado para promover metas sociales. La abogada Vani Chetty comenta que en casos como los mencionados no se han esgrimido argumentos puramente económicos en nombre del interés público, y que la ley de competencia ha aumentado de manera discreta la conciencia sobre asuntos de equidad y que ha promovido cambios positivos.

“Diría que ha tenido un impacto discreto”, afirma, “porque los requisitos de la ley se estructuran en transacciones. Puede que la Comisión nunca lo sepa, pero cuando le doy consejos a un cliente sobre cómo hacer una fusión, me aseguro que entienda bien las disposiciones sobre empleo, para que la transacción no sea problemática. Lo que le interesa a los negocios es que se haga el trato tan pronto como sea posible, así es que quieren eliminar esa fuente de preocupación”.

Pero el régimen de competencia todavía está en pañales y los casos con consideraciones de BEE ante las autoridades de competencia están empezando a aumentar, observa el investigador Neo Chabane. “A medida que aumenta el número de compañías que cambian su estructura de propiedad para reflejar las proporciones de propiedad racial que se sugieren, las autoridades de competencia tendrán que vérselas con un aumento de las fusiones que se

acuerdan para hacer posible que las compañías cumplan con los estatutos pertinentes en sus respectivas industrias”.

Taimoon Stewart, asociada del IDRC y especialista en comercio internacional afiliado a la University of the West Indies, ha estado siguiendo la experiencia de sudafricana. Fueron políticas deliberadas de exclusión racial las que fijaron la dominación de economías del mundo en desarrollo por parte de élites poderosas, incluyendo algunos países caribeños, explica. Stewart cree que el impacto de la política de competencia en equidad social en Sudáfrica es probablemente menos dramático de lo que muchos habían esperado, pero que el proceso de debate y desacuerdo en última instancia puede llegar a ser positivo.

“Pareciera que vamos avanzando hacia una aplicación más rigurosa de la ley y el desarrollo de una jurisprudencia sólida”, señala, “y no a una aplicación al azar que al final terminaría por debilitar la ley y dejarla expuesta a impugnación”.

Este estudio de caso fue escrito por Stephen Dale, escritor de Ottawa. Se basa parcialmente en el estudio titulado Promoting Competitive Markets in South Africa, de Stephan Malherbe, Andrew Myburgh, Jacob Kosoff, y Paul Anderson, de Genesis Consulting y An Evaluation of the Influence of BEE on the Application of Competition Policy in South Africa de Neo Chabane.

Las opiniones expresadas en este estudio son responsabilidad de los investigadores apoyados por el IDRC y de los expertos en el campo de las políticas de competencia.

www.idrc.ca/en_foco_competencia

Para mayor información

Stephen Hanival
Executive Director
Trade and Industrial Policy Strategies
PO Box 11214
Hatfield 0028
Pretoria, South Africa

TEL.: 27-12-431-7900
FAX: 27-12-431-7910
CORREO E: stephen@tips.org.za
SITIO WEB: www.tips.org.za



Programa Globalización, Crecimiento y Pobreza
International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canada K1G 3H9

TEL.: 613-236-6163
FAX: 613-567-7748
CORREO E: ggp@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/ggp

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevos conocimientos para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Desde casi 40 años, el IDRC colabora estrechamente con investigadores de países en vías de desarrollo en su búsqueda de los medios para la construcción de sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

Abril 2008

CASE-COMPETITION-65

Canada